Expediente Nº 353/2021
Resolución N.º 261/2022

CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA

Presidente: D. Ricardo García Macho
Vocales:
Dña. Emilia Bolinches Ribera
D. Lorenzo Cotino Hueso
D. Carlos Flores Juberías
Dña. Sofía García Solís

En Valencia, a 4 de noviembre de 2022

Reclamante: Comunicació dels Ports, S.A.
Sujeto contra el que se formula la reclamación: Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática.

VISTA la reclamación número **353/2021**, interpuesta por la sociedad Comunicació dels Ports, S.A., formulada contra la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, y siendo ponente el presidente del Consejo D. Ricardo García Macho, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero. - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 7 de diciembre de 2021 D. [redacted], en representación de la sociedad Comunicació dels Ports, S.A., representación que consta acreditada en el expediente, presentó por vía telemática, con número de registro GVRTE/2021/3075364, una reclamación ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En ella se impugnaba una resolución dictada por el Subsecretario de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática el 25 de octubre de 2021, notificada al ahora reclamante el 8 de noviembre de 2021, por la que se estimaba una solicitud de información pública presentada por Dª [redacted] el 6 de octubre de 2019 y se concedía el acceso a dicha información, una vez hubieran sido anonimizados los datos de carácter personal que debieran ser protegidos y hubiera transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo.
En la solicitud de información pública presentada por Dª [redacted] el 6 de octubre de 2019 se pedía lo siguiente:
[…] todas las solicitudes y justificaciones de todas las subvenciones tramitadas por las mercantiles Canal Maestrat SL (B12721122), Kriol Produccions (B12973541) y la Asociación de Vecinos Les Suterranyes (G12857389) de los años 2016, 2017, 2018 y 2019.
[…] copia de las pruebas documentales (programas piloto) entregados por las mercantiles Canal Maestrat y Kriol Produccions en todas las subvenciones tramitadas en la Conselleria de Educación Cultura y Deportes para investigar sobre el caso.
[…] las justificaciones de las empresas Comunicacions dels Ports y Masmut Producciones con el fin de investigar el cruce de facturas entre estas y las empresas Canal Maestrat, Kriol Produccions y Asociación de Vecinos Les Suterranyes.

En su reclamación, Comunicació dels Ports, S.A. exponía los siguientes motivos:

PREVIO. - SOBRE LOS MOTIVOS QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO AL PRESENTE RECURSO.
Esta parte no puede sino mostrar su más absoluta disconformidad con la resolución impugnada habida cuenta que, como demostraremos a continuación, la estimación de la solicitud formulada supone la

infracción de diversos principios y límites configuradores del derecho de acceso reconocido y regulado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT).
En concreto, en opinión de esta parte, la resolución impugnada estaría infringiendo y, por tanto, resultaría contraria a lo dispuesto en los artículos 18.1.e) y 14.1 de la LT; preceptos cuya correcta interpretación y aplicación determinarían la revocación de la resolución impugnada y, como consecuencia de ello, que se acuerde la inadmisión de la solicitud o, subsidiariamente, la desestimación de esta. Veamos.

PRIMERO. - RESULTA IMPROCEDENTE EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN SOLICITADA. INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 18.1.E) DE LA LT.
La infracción que se imputa a la resolución impugnada del artículo 18.1.e) de la LT, se encuentra soportada por las siguientes consideraciones:
1. La finalidad perseguida por la LT es la de permitir que la acción de los responsables públicos sea sometida a escrutinio y, como consecuencia de ello, que se pueda controlar cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.
La LT en su Preámbulo, paladina expresión de la mens legislatoris, señala que "La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política".
La anterior premisa es justificada señalando que "Las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".
2. Como consecuencia de lo anterior, el derecho de acceso a la información pública que se reconoce a los administrados queda vinculado de forma inequívoca e inseparable a la previa verificación de que pretende cumplir con la finalidad de la LT.
La efectiva vinculación entre el derecho de acceso y la finalidad de la LT resulta evidente habida cuenta las causas de inadmisión previstas en su artículo 18, en particular, la recogida en la letra e) del apartado 1.
Nos estamos refiriendo a la causa de inadmisión relativa a "Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".
En el caso que nos ocupa, la aplicación de esa excepción vendría motivada por el supuesto recogido en su último inciso, esto es, el carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LT.
Las figuras utilizadas en la anterior excepción ("carácter abusivo" y "no justificado con la finalidad") han sido interpretados por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
Así, en su Criterio interpretativo CI/003/2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha señalado que se considerará abusiva una solicitud cuando "se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:
*- Con carácter general, **en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho** recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: <Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho>.*
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de los terceros.
***- Cuando sea contraria a las normas**, las costumbres o **la buena fe**".*
En relación con el requisito relativo al carácter no justificado con la finalidad de la LT, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha señalado que "*Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*
- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas".
*Con base en la anterior delimitación conceptual, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señala que "**NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** (...) **Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa**".*
3. La solicitud formulada presenta las notas caracterizadoras para que sea calificada de abusiva e incompatible con la finalidad de la LT; lo cual debe motivar su inadmisión.
*Entiende esta parte que el **carácter abusivo** de la solicitud formulada resulta evidente habida cuenta las siguientes consideraciones:*
*- En primer lugar, debe llamarse la atención sobre el hecho de que **la solicitante nunca ha formado parte de la plantilla de COMUNICACIONS DELS PORTS, S.A.***
Este es un hecho notorio que la propia solicitante reconoce cuando afirma que únicamente ha formado parte de la plantilla de las mercantiles CANAL MAESTRAT, S.L. y KRIOL PRODUCCIONS, S.L.
*- Por otro lado, **la solicitante no ha acreditado que haya participado en la elaboración, tramitación y/o gestión de las solicitudes de subvenciones cuyo acceso pretende**.*
Resulta sorprendente que durante la tramitación del procedimiento no se haya requerido a la solicitante que acredite tal circunstancia; máxime si se tiene en cuenta que esa circunstancia ha resultado determinante para acordar el acceso a la documentación solicitada:
"Así, recordemos que en su solicitud indica expresamente su intención de "Conocer de qué manera fueron usados mis datos personales para la solicitud y justificación de las dos primeras de las que fui trabajadora" y de "saber si hay ilícitos en estos trámites".
El control al que nos referimos era bien fácil. Habría bastado con requerir a la solicitante que aportase una copia de su contrato de trabajo.
*- **LA SOLICITANTE NUNCA HA PARTICIPADO EN LA REDACCIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN CUYO ACCESO HA SIDO RECONOCIDO POR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA**.*
*Esta circunstancia la consideramos esencial. Y su comprobación resulta fácil puesto que es de acceso público a través de la entrevista que la solicitante otorgó al periódico "Las Provincias" el día 10 de febrero de 2021, la cual se adjunta como **documento número 3**.*
*En dicha entrevista, ante la pregunta "**¿Quién preparaba los documentos para optar a las subvenciones?**", la solicitante contestaba:*
*"**Los que se trabajaban las subvenciones eran** [redacted] **- sus cuñados-. YO ESTABA 18 HORAS EN LA TELEVISIÓN, EN MI MUNDO**. Sí sabía que mi exmarido colaboraba haciendo documentos para una u otra subvención. Sí que escuchaba, **PERO NO SABÍA LO QUE SE TRAMABA**".*
La solicitante no solo faltó a la verdad en relación con esa cuestión sino también respecto de su relación laboral con KRIOL PRODUCCIONS, S.L. En su solicitud afirma que "para la solicitud y justificación de las dos primeras de las que fui trabajadora".
*Sin embargo, en la citada entrevista justifica la denuncia formulada señalando que había una "empresa que se llamaba Kriol, que yo sabía que existía, **PERO NO QUE YO TRABAJABA ALLÍ**".*
*- La solicitante **desarrolla su actividad como periodista**, por lo que la invocación de la normativa de transparencia únicamente puede calificarse como un **burdo subterfugio que ha sido utilizado de forma torticera para conseguir acceder a una información que le permita potenciar la actual situación de exposición en que se encuentra mi mandante**.*
Esta circunstancia se acredita a través de la entrevista aportada como documento número, en las que la solicitante realiza de forma gratuita descalificaciones gratuitas contra mi mandante con el único propósito de perjudicarlo; lo cual es demostrativo del carácter sesgado y parcial de la actuación de la solicitante, lo cual va en contra de las máximas y de los principios que rigen en el ámbito del periodismo.
*- Finalmente, debe recordarse que **en el ámbito de las subvenciones no se encuentra prevista la acción pública**, por lo que resultaría imposible la fiscalización de estas en el ámbito jurídico administrativo.*
Como consecuencia de lo anterior, el control por parte de los administrados de la actuación de los sujetos intervinientes (públicos y/o privados) únicamente podría producirse en el ámbito penal.
Las anteriores circunstancias permiten constatar el carácter abusivo de la solicitud de acceso y ello en la medida en que resulta evidente que:

*- **El interés y finalidad del acceso ha sido justificado FALTANDO DELIBERADAMENTE A LA VERDAD** (al ser **FALSO que la solicitante haya participado en la elaboración de la documentación a la que pretende acceder**).*
*- **La solicitante únicamente pretende sacar provecho personal a través de la documentación solicitada**, generando material que permita mantener la actual exposición de mi mandante; sin que ello vaya a suponer una contrapartida que beneficie al interés general.*
La anterior conclusión se encontraría respaldada por la doctrina jurisprudencial de nuestros Tribunales, dictada con ocasión de la acción pública en materia urbanística, siendo clarificadora la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2016 (recurso núm. 13/2015), según la cual:
*"En este punto, cabe recordar algunas de las afirmaciones de este Tribunal Supremo referidas al concepto de la mala fe, como son aquellas que la ligan con la conducta deshonesta y desleal en las relaciones de convivencia, o con la que no se adecua a las exigencias imperativas éticas clamadas por la conciencia social en un lugar y momento histórico determinado, o con la que responde a una finalidad económico-social que es distinta de aquélla para la que se atribuyó el poder en que consiste el derecho subjetivo, o con la que es contradictoria con una anterior conducta generadora de confianza; y recordar, también, que la doctrina reiterada de este Tribunal Supremo requiere **para poder apreciar el abuso del derecho que se revele de modo patente, manifiesto y claro que la intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él**".*
*Adicionalmente, **los motivos aducidos por la solicitante para justificar su petición de acceso en modo alguno tienen encaje en los supuestos compatibles con la finalidad de la LT**.*
Esta conclusión resulta evidente en la medida en que:
- La información identificada en su solicitud es documentación privada elaborada por las mercantiles y asociación a las que se refiere, que fue presentada para (i) solicitar las subvenciones tramitadas por la Conselleria de Educación, Cultura y Deportes; y (ii) justificar por éstas el destino del dinero percibido a través de dichas subvenciones.
- La solicitante reconoce expresamente que no pretende someter a escrutinio la actividad de la Administración que otorgó las subvenciones, sino de las empresas y asociación identificadas.
Lo reconoce cuando afirma que la finalidad perseguida es (i)
"Investigar si el dinero obtenido en las subvenciones fue usado para los fines solicitados"; (ii) "con el fin de investigar el cruce de facturas entre estas y las empresas Canal Maestrat, Kriol Produccions y Asociación de Vecinos Les Suterranyes. Motivo investigación en pleno derecho ciudadano para saber si hay ilícitos en estos trámites".
Como puede verse, la petición formulada por la solicitante no tiene encaje en la finalidad de la LT en la medida en que:
- En ningún momento interesa la obtención de la documentación elaborada por una Administración, sino que sólo pretende el acceso a la documentación presentada por las empresas subvencionadas; y,
- No pretende someter a escrutinio la acción de los responsables públicos que participaron en la tramitación, otorgamiento y control de las subvenciones, sino que únicamente pretende investigar la actividad privada de mi mandante con las restantes empresas y asociación identificadas.
Entiende esta parte que esas circunstancias debería motivar la revocación de la resolución impugnada habida cuenta que autorizan el acceso a una información cuyo propósito resulto ajeno y, por tanto, contrario al espíritu y finalidad de la LT.
Así lo ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su Sentencia de 28 de julio de 2021 (recurso núm. 139/2021), según la cual:
*"En consecuencia, lo pedido por la parte actora es una petición que incurre en el motivo de inadmisión previsto en el artículo 21.c) de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, al ser abusiva una solicitud que no está justificada con los fines de transparencia, acceso a la información y confirmación de la veracidad y objetividad de la información a los que responde la Ley, sino que **el objetivo es constituir una prueba anticipada o provocar un reconocimiento de hechos por parte de la Administración de una actuación administrativa que la parte apelante considera nula de pleno de derecho**. De lo solicitado y del objeto del PA 16/2020 se desprende que **la parte no busca información veraz sobre los nombramientos sino la impugnación de los mismos**. **Se trata de fines que no son los***

***que ampara la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura**, al versar sobre hechos que deben acreditarse y obtendrán respuesta cuando proceda dictar sentencia en el PA 16/2020".*
Todo lo anterior debería motivar la revocación de la resolución impugnada, por infringir lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la LT y, como consecuencia de ello, que se inadmita la solicitud de acceso formulada por D.ª [redacted].

SEGUNDO. - SUBSIDIARIAMENTE, PROCEDE REVOCAR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA HABIDA CUENTA LA CONCURRENCIA DE DIVERSOS SUPUESTOS LIMITATIVOS DEL ACCESO DEL ARTÍCULO 14.1 DE LA LT.
En el hipotético supuesto de que se desestime el anterior motivo de impugnación, entiende esta parte que la resolución impugnada debería ser revocada por concurrir, al menos, dos de los supuestos limitativos previstos en el artículo 14.1. de la LT.
En primer lugar, entiende esta parte que concurre el supuesto previsto en la letra e) del artículo 14.1 de la LT, es decir, por suponer el acceso un perjuicio para "La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios".
La aplicación de este concreto supuesto resulta evidente para esta parte en la medida en que la resolución impugnada reconoce el derecho de acceso de la solicitante pese a no haber agotado todas las vías para confirmar la vinculación entre la documentación solicitada y las actuaciones judiciales que pusimos de manifiesto en vía administrativa.
Según se reconoce en la resolución impugnada, "Advertida la existencia de posibles diligencias aperturadas en el Juzgado de Instrucción nº4 de Valencia, en fecha 4 de marzo de 2020, se oficia a este órgano judicial con la finalidad de obtener información sobre la existencia de prejudicialidad, no constando a día de hoy contestación alguna de dicho órgano".
Más allá del requerimiento inicial, no ha habido reiteración alguna al Juzgado de Instrucción núm. 4 de Valencia. Lo lógico y prudente habría sido reiterar el requerimiento de información; máxime cuando habían transcurrido casi doce meses desde que fue solicitada inicialmente la información. En vez de ello, pese a no tener certeza sobre la inexistencia de procedimiento vinculado a la documentación solicitada, la resolución impugnada decide estimar la solicitud. Algo inaudito.
Entiende esta parte que ese modo de proceder resulta contrario a los principios básicos inspiradores de la actuación de las Administraciones Públicas, en particular, los relativos a objetividad, buena fe, confianza legítima, responsabilidad por la gestión pública y eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, todos ellos previstos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; lo cual debe suponer la anulación de la resolución impugnada.

Junto a lo anterior, en el caso que nos ocupa, concurre un segundo supuesto de los previstos en artículo 14.1. de la LT. Nos estamos refiriendo al previsto en su letra h) y que tiene por finalidad proteger "Los intereses económicos y comerciales".
La aplicación de ese límite en este caso resulta evidente habida cuenta que la información cuyo acceso se pretende incluye documentación que revela las condiciones económicas y comerciales entre empresas (programas piloto, memorias justificativas, facturas, informes de auditoría, etc.).
En efecto, tiene señalado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el concepto <intereses económicos> utilizado por dicho precepto debe entenderse como "las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios", mientras que el concepto <intereses comerciales> como "las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en materias relativas a ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado" [Criterio interpretativo C1/2019].
En la medida en que la información solicitada tendría encaje en las anteriores definiciones, el acceso únicamente podría ser concedido tras la realización del test del daño, en el que se debe ponderar el peso de este respecto al interés legítimo del solicitante.
El resultado de esa ponderación es evidente, obviamente a favor de los intereses de mi mandante y ello en la medida en que:
- La información cuyo acceso se pretende se encuentra vinculada a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con su actividad económica propia.

- El acceso a la información dañaría los intereses económicos y comerciales de mi mandante en la medida en que se trata de información interna cuyo acceso solo es posible si preexiste una relación contractual. Este es un elemento de gran relevancia. No en vano, según señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno "En la determinación del daño es importante analizar si la información a proporcionar es de común conocimiento o si la misma es fácil de averiguar o reproducir por parte de los competidores, en el caso de que la actividad se desarrolle en concurrencia competitiva".
- La efectiva lesión de los derechos comerciales y económicos de mi mandante como consecuencia del acceso solicitado vendría respaldada por la doctrina jurisprudencial de nuestros Tribunales.
En su Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de enero de 2017 (asunto T-189/2014), confirma la procedencia de la aplicación de este límite "en particular, cuando los ***documentos solicitados contienen información comercial sensible relativa a las estrategias comerciales de las empresas de que se trata o a sus relaciones comerciales o cuando contienen datos propios de la empresa que indican sus conocimientos técnicos****".*
- Finalmente, según hemos tenido oportunidad de demostrar, la petición formulada por la solicitante no tiene encaje en la finalidad de la LT en la medida en que (i) ha sido formulada en claro abuso de derecho y de forma claramente malintencionada; (ii) en ningún momento interesa la obtención de la documentación elaborada por una Administración, sino que sólo pretende el acceso a la documentación presentada por las empresas subvencionadas; y (ii) no pretende someter a escrutinio la acción de los responsables públicos que participaron en la tramitación, otorgamiento y control de las subvenciones, sino que únicamente pretende investigar la actividad privada de mi mandante con las restantes empresas y asociación identificadas.
En atención a lo expuesto, entiende esta parte que procede revocar la resolución impugnada en la medida en que concurren los supuestos excepcionales previstos en las letras e) y h) del artículo 14.1 de la LT.

En virtud de los motivos expuestos, el reclamante solicitaba, la revocación de la resolución impugnada y que se inadmitiera la solicitud formulada por Dª [redacted] y, subsidiariamente, desestimar la petición de acceso formulada por la solicitante.

Por último, el reclamante hacía constar que la interposición de la reclamación ante el Consejo determinaba la suspensión del derecho de acceso reconocido por la resolución impugnada, y solicitaba que se acordara la extensión de dicho efecto suspensivo hasta que no fuera firme y consentida en sede judicial la resolución impugnada, por entender que lo contrario supondría la pérdida de la finalidad legítima del recurso contencioso-administrativo que pudiera interponerse.

Segundo. - En fecha 10 de diciembre de 2021, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió a la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática escrito por el que se le otorgaba trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas, así como aportar cualquier información sobre la reclamación que considerara relevante.
En respuesta a dicho escrito, la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática remitió un escrito, de fecha 30 de diciembre de 2021, en el que formulaba las siguientes alegaciones:

Los motivos del recurso frente a la Resolución se centran en los artículos 18.1.e) y 14.1.e) y h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LT), que constituyen causa de inadmisión y límites al derecho de acceso, respectivamente.
El artículo 18.1.e) LT establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, el hecho de que "sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley".
Según el criterio interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se considera abusiva una solicitud cuando "se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:
- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil (todo acto u omisión que, por la intención de su

autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho).
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de los terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.
Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:
- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas"

Según la reclamación, la solicitud tiene un carácter abusivo por suponer un abuso de derecho y ser contraria a las normas y la buena fe, y no está justificada con la finalidad de la ley al no tener como interés legítimo el escrutinio de la acción de los responsables públicos.
En apoyo de este argumento, se alega que la solicitante nunca ha formado parte de la plantilla de Comunicació dels Ports S.A, ni ha participado en la tramitación de las subvenciones sobre las que solicita acceso.
Así, basándose en un artículo de prensa que contiene una entrevista a la solicitante y que se adjunta, se alega que la solicitante reconoce que "los que se trabajaban las subvenciones eran [redacted] *sus cuñados-yo estaba 18 horas en la televisión, en mi mundo. Sí sabía que mi exmarido colaboraba haciendo documentos para una u otra subvención. Sí que escuchaba, pero no sabía lo que se tramaba". Además, alega contradicción de la solicitante puesto que en la solicitud afirma que es trabajadora de Kriol pero en la entrevista afirma que "para que firmara unas nóminas de una empresa que se llama Kriol que yo sabía que existía pero no que trabajaba allí".*
Añade que la solicitante únicamente pretende sacar provecho personal a la información solicitada, que le permita investigar la actividad privada del reclamante y potenciar su actual situación de exposición pública, ya que, según el reclamante, la misma reconoce expresamente en su solicitud que no pretende someter a escrutinio la actividad de la Administración que otorgó las subvenciones sino la de las empresas identificadas.
Concluye que a la solicitante no le interesa obtener documentación elaborada por una Administración, sino que la información solicitada es documentación privada elaborada por diversas entidades para solicitar y justificar la concesión de subvenciones.

En contraposición a esta argumentación, hemos de partir en primer lugar de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12/11/20 dictada en el procedimiento nº 5239/2019, que perfila cuáles serían los parámetros que determinarían la calificación de un interés como meramente privado excluido del ámbito de aplicación de la Ley de transparencia.
Tanto la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional como la resolución de la CTBG, coinciden en que la razón de la desestimación, respectivamente, del recurso de apelación y de la reclamación, se encuentra en que el contenido de la información a la que se pretende acceder es la elaboración de un listado sobre la correspondencia remitida por el recurrente desde un centro penitenciario a órganos administrativos y judiciales, persiguiendo por tanto el recurrente un mero interés privado que, según el CTBG y la Sala de la Audiencia Nacional, no puede ser incardinado dentro de las finalidades de control público o de rendición de cuentas.
Pero además considera la Sala que tampoco puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo, como puede ser en este caso el conocimiento y comprobación de la remisión de correspondencia desde un centro penitenciario a organismos oficiales como autoridades administrativas o judiciales, no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan "conocer cómo se toman las decisiones que les afectan", sin perjuicio además de que la solicitud de acceso a una información pública por razones de interés privado

legítimo no carezca objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, pues puede contribuir -de forma indirecta si se quiere- a esa finalidad de la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico.
Además, la sentencia del Supremo analiza si la Administración puede limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información únicamente en los casos previstos en los artículos 14 y 18 de la Ley de transparencia, o si, en atención a la finalidad perseguida por la norma, puede oponer como causa de inadmisión a trámite de una solicitud de información la persecución de un interés meramente privado. Para ello, examina las disposiciones de la LTAIBG sobre su objeto, ámbito de aplicación del derecho de acceso y sus límites y excepciones, del siguiente modo:
El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública se delimita por el artículo 12 de la LTAIBG, en la forma siguiente: "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley."
Así pues, la LTAIBG reconoce la titularidad del derecho de acceso de forma muy amplia a "todas las personas", sin mayores distinciones.
Como se aprecia con facilidad, en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven.
Por su parte, el ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso se delimita, también de manera amplia, por el artículo 13 de la LTAIBG:
"Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones."
Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia y no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud.

También es de considerar en este recurso que el artículo 17.3 del LTAIBG acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública.
Del precepto resulta con claridad que la falta de justificación o motivación no podrá, por si sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses "meramente privados", como son los que aprecian la sentencia impugnada y la resolución del CTBG en este caso, tampoco puede por si sola ser causa del rechazo de la solicitud.
La referencia del precepto a la posibilidad de exponer los motivos por los que se solicita la información ha de entenderse a los efectos de la ponderación que deberá efectuarse cuando el derecho de acceso a la información pública entre en colisión con otros bienes y derechos protegidos.

Por último, la sentencia del alto tribunal concluye resolviendo con carácter de interés casacional, que entre las causas de inadmisión del artículo 18, no se incluye la persecución de un interés meramente privado.
En el caso que nos ocupa, y siguiendo la línea del Tribunal Supremo, partimos del reconocimiento en el artículo 11 de nuestra ley de transparencia, ley 2/2015, de 2 de abril (en adelante LTGV), de que cualquier ciudadano tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las contempladas en la ley, así como que para el ejercicio de este derecho no es necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.
En consecuencia, se reconoce la titularidad del derecho de acceso de forma muy amplia, sin mayores distinciones, no siendo necesario ser interesado en el procedimiento en cuestión ni acreditar derecho o interés legítimo al respecto, careciendo por tanto de fundamento el hecho de que la solicitante no haya formado parte de la plantilla del reclamante, ni haya participado en la tramitación de las subvenciones objeto de solicitud de información, y ni siquiera se considera que la alegada contradicción entre la solicitud y la entrevista pueda hacer considerar la solicitud como abusiva.

En segundo lugar, hemos de tener en cuenta el concepto de información pública que, conforme al artículo 13 LT o artículo 6 del decreto 105/2017, de 28 de julio, son los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma, y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.
Al respecto, la solicitud de información pública se refiere a documentación obrante en los expedientes administrativos de concesión de subvenciones otorgadas por varios departamentos del Consell a diversas mercantiles y que obra en poder de la Administración, lo cual constituye claramente información pública, no tratándose de documentación privada de las mercantiles afectadas.
Respecto a la finalidad perseguida con la solicitud, ya se ha indicado que la normativa no obliga al solicitante a motivar su solicitud y, sin embargo, sí prevé que el solicitante pueda exponer los motivos que fundamentan su solicitud de información, los cuales podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución (artículo 17 LT).
Así, en la solicitud de información se indica: "solicito todas las solicitudes y justificaciones de todas las subvenciones tramitadas por las mercantiles Canal Maestrat SL, Kriol Producciones y la Asociación de Vecinos Les Suterranyes. Motivos: -investigación sobre ilícitos en la documentación y datos entregados para solicitar y recibir dinero público. - conocer de qué manera fueron usados mis datos personales para la solicitud y justificación de las dos primeras de las que fui trabajadora. Solicito las justificaciones de las empresas Comunicacions dels Ports y Masmut producciones con el fin de investigar el cruce de facturas entre estas y las empresas Canal Maestrat, Kriol Producciones y Asociación de Vecinos les Suterranyes. Motivo investigación en pleno derecho ciudadano para saber si hay ilícitos en estos trámites".
El reclamante considera que al alegar estas finalidades está reconociendo expresamente que no pretende someter a escrutinio la actividad de la Administración que otorgó las subvenciones, sino de las empresas y asociación identificadas.
No obstante, la solicitante está alegando un uso indebido de sus datos personales en la confección de unas nóminas de la empresa Kriol lo que, lejos de considerar su solicitud como abusiva, implica la alegación de un nuevo derecho, esto es, el derecho a la protección de sus propios datos de carácter personal (art 18 CE). Y, al mismo tiempo, la información solicitada está directamente vinculada con un eventual acceso a la justicia (art 24 CE). Como consecuencia de la invocación de ambos derechos fundamentales, se produce una intensificación de la protección de su derecho de acceso (Resolución 38/2017 en expte 21/2016 del Consejo de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno).
De este modo, no nos encontramos ante la persecución de un interés meramente privado, ni puede compartirse la consideración del reclamante de que se trata de someter a escrutinio la actuación de empresas privadas, ya que cumple claramente con la finalidad de la normativa sobre transparencia, que no es otra que facilitar la participación ciudadana y el control institucional, en este caso, cómo se manejan los fondos públicos en la concesión de subvenciones.
En consecuencia, no se puede aceptar la existencia de causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LT alegada por el reclamante, en tanto en cuanto ni hay abuso de derecho ni se persigue una finalidad contraria al espíritu de la legislación sobre transparencia.

De manera subsidiaria, el reclamante alega concurrencia de dos supuestos que el artículo 14 LT prevé como límites al derecho de acceso.
El primer límite, el previsto en el art 14.1.e) LT: "perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios".
Se alega que la administración no agotó todas las vías posibles para confirmar la vinculación existente entre la documentación solicitada y las actuaciones judiciales puestas de manifiesto en la fase de audiencia, lo que se considera contrario a los principios inspiradores de la actuación de las Administraciones Públicas conforme al artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
Al respecto, y según consta en la resolución impugnada, durante la tramitación de la solicitud, se ofició solicitud de información a diversos órganos judiciales, lo que concluyó de manera infructuosa al no obtener respuesta o ser esta negativa.

Así, en un escrito del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, se indicaba la imposibilidad de atender nuestras peticiones dado que sólo se puede solicitar información en aquello litigios en los que la Abogacía de la Generalitat sea parte.
Esta situación vino confirmada por la propia Abogacía de la Generalitat al confirmar que no constaba en su base de datos, procedimientos judicial contencioso o civil en el que apareciera como demandante o demandado alguna de las empresas o la misma solicitante.
Respecto a la alegación del reclamante de que la Administración debió reiterar la petición de información al Juzgado de instrucción, ya que la acción pública de fiscalización de subvenciones únicamente se puede producir en al ámbito penal y no el administrativo, carece de fundamento, dado que la Abogacía de la Generalitat no es parte en los procesos penales. Pero, es más, aun cuando existiera un proceso penal en marcha, no existe identidad objetiva, ya que el límite del artículo 14 únicamente permitiría restringir el acceso a aquella información que hubiera sido elaborada específicamente para el asunto judicial en cuestión. Y, en este caso, la documentación solicitada ya formaba parte de un expediente administrativo en poder de un departamento del Consell con anterioridad a la existencia de un eventual proceso judicial.
Así lo establece nuestro Consell de Transparencia en su Resolución nº 170/2021 (EXP 244/2020) cuando señala que "el hecho de que los informes y dictámenes emitidos se refieran a asuntos objeto de diligencias penales en curso de instrucción o juicio, no justifica la denegación del acceso a la información solicitada siempre que se trate de informes que se encuentren en poder de la Administración con anterioridad al inicio del procedimiento judicial y no hayan sido elaborados específicamente para el proceso judicial".
Por tanto, el hecho de que el reclamante se limite a señalar la existencia de un proceso judicial, no supone automáticamente que se aplique este límite y que proceda la denegación del acceso a la información, sino que, como ha considerado reiteradamente el Consejo de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno en multitud de resoluciones (Resoluciones expedientes 18/2015, 55/2016, 65/2016, 44/2019), el acceso a la información pública es la regla general y los límites a dicho acceso son la excepción, por lo que se han de aplicar de manera restrictiva.

El segundo límite alegado es el previsto en el artículo 14.1.h) al suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, ya que se indica que la documentación solicitada es información interna de la empresa que revela las condiciones económicas y comerciales de la misma.
Obviamente la información solicitada guarda relación con la actividad económica de la empresa, pero no toda la información relativa a una sociedad y a sus relaciones de negocios puede considerarse digna de la protección que debe garantizarse a los intereses económicos y comerciales. Es decir, no se trata de documentación privada interna de la empresa cuyo conocimiento suponga objetivamente un detrimento de la competitividad de la empresa frente a sus competidores, o debilite su posición en el mercado, o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.
Como se ha indicado anteriormente, este límite, al igual que los demás del art 14, no opera de manera automática, y no basta alegar un hipotético daño para aplicarlo sin acreditar el efectivo y sustancial daño en los intereses económicos y comerciales que se podría causar frente al interés legítimo existente en conocer la información.
Así lo indica el propio artículo 14 LT en su apartado segundo, "la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso".
En palabras del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/002/20105 relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, "el artículo 14 no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, antes, al contrario, deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicado".
Este criterio es compartido por nuestro Consejo de Transparencia en su resolución 48/2020 del expediente 118/2019, que establece que para denegar una solicitud de acceso a la información pública no es suficiente con alegar un límite, sino que habrá que realizarse para cada caso el denominado test del daño y test del interés público, y decidir a partir de estos. A través del primero se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la

información que se solicita y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe en el caso algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado (Criterio interpretativo nº 1/2019 del consejo de Transparencia del estado).
En este sentido, el propio interesado alega que el acceso únicamente puede ser concedido tras la realización del test del daño.
Efectivamente, en la Resolución impugnada consta expresamente que se ha efectuado una ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información, y los derechos de los afectados cuyos datos aparecen en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.
En esta ponderación, para la inclinación en favor del derecho a la información, se tuvo en consideración no sólo el criterio del menor perjuicio de los derechos de los afectados (art 15.3.c) LT), sino también la concurrencia de otros derechos fundamentales como el derecho a la protección de datos de la propia solicitante (art 18 de la Constitución) y, el hecho de que su solicitud estuviera directamente vinculada con un eventual acceso a la justicia, lo que conecta con el derecho a la tutela judicial efectiva del art 24 de la Constitución, que supone una intensificación de la protección de su derecho de acceso (art 15.3.b) LT).
El reclamante, en fase de audiencia, únicamente alegó la existencia de un proceso judicial en curso lo que, como ya se ha argumentado anteriormente, per se, no impide el acceso a la información. Del mismo modo, en fase de recurso, el reclamante no ha motivado suficientemente la grave afectación de sus derechos o intereses frente a la existencia de un derecho público superior.
En consecuencia, se consideró y se sigue considerando que, en este caso, el interés público en la divulgación de la información es superior a los eventuales perjuicios que, según el reclamante, supondría dicho acceso, por lo que no deben aceptarse los argumentos del recurso, debiendo mantenerse el sentido de la resolución impugnada.

Por último, el reclamante solicita la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, cuya procedencia es indiscutible hasta que se resuelva la reclamación por el Consejo de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, o resulte firme la resolución que ponga fin al eventual procedimiento judicial que se incoe (art. 58.2 de la Ley 2/2015, en relación con el art 117 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, de procedimiento administrativo).

Tercero. – Considerando lo dispuesto en el artículo 50.2 y 3 del Decreto 105/2017, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Consejo Valenciano de Transparencia otorgó el día 6 de julio de 2022 a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, previamente a la resolución de la reclamación, un trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas, dado que buena parte de la información solicitada por Dª [redacted] se encontraba en poder de dicha Conselleria.
Transcurrido sobradamente el plazo concedido de quince días, no se ha recibido en este Consejo alegación alguna de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

Efectuada la deliberación del asunto en la sesión del día de la fecha de este Consejo, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. - Conforme a lo dispuesto en su art. 47.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, "el Consejo Valenciano de Transparencia es la autoridad de garantía en materia de transparencia en la Comunitat Valenciana. Tiene como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa", siendo el órgano competente para "resolver las reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la

jurisdicción contencioso-administrativa", según recoge, entre sus funciones, el artículo 48.1 del mismo texto legal.
Por su parte, la Disposición Transitoria Primera de la mencionada Ley 1/2022 establece que "el Consejo Valenciano de Transparencia regulado en esta Ley sustituye al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno".

Segundo. - De conformidad con lo previsto en la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula el *Régimen transitorio de los procedimientos*, y a falta de previsión expresa en la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, la presente reclamación, cuyo procedimiento se inició con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, se rige por la normativa anterior, por lo que procede su resolución con arreglo a lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, buen gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Tercero. - Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso – la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática – se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 2.1.a), que se refiere de forma expresa a *"la Administración de la Generalitat"*.

Cuarto. - En cuanto al reclamante, se reconoce el derecho de la sociedad Comunicació dels Ports, S.A. a acogerse a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, en relación con los artículos 57 y 58 del decreto 105/2017, de 18 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, toda vez que el art 57 en su apartado 2 establece que, con carácter previo a la impugnación de las resoluciones en materia de acceso a la información, podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia en los términos previstos en la mencionada Ley. A su vez, el artículo 58.2 establece que, si la reclamación ha sido presentada por un tercero que se opuso al acceso durante la tramitación de la solicitud, éste podrá solicitar que se suspenda la ejecución de la resolución objeto de la reclamación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 117 de la ley 39/2015.

Quinto. - Parándonos a considerar la competencia de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática para conocer del presente asunto, y revisado el fundamento primero de su resolución estimatoria, observamos que se atribuye la misma en base a lo previsto en el artículo 18 de la LTGV y 50.2 del RLTGV.
No obstante, no queda claro que se haya tenido en cuenta lo previsto en el artículo 19.4 Ley 19/2013, al establecer que *cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto a que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a este* ***para que decida sobre el acceso****,* por lo que sorprende a este Consejo que no conste en el expediente, ni se cite en la resolución, la decisión sobre el acceso en la parte que corresponde a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, según recoge también el artículo 50 del RLTGV, que en idéntico sentido que la ley de transparencia dice que:

> *2. Cuando la información obre en poder del órgano al que se ha dirigido la solicitud, pero no haya sido elaborada en su integridad por el mismo, se informará a la persona solicitante de esta circunstancia y se dará traslado, en el plazo de 10 días hábiles, a aquellos órganos que hayan elaborado o generado el resto de la información,* ***para que decidan sobre el acceso en la parte que les corresponda****. El órgano que ha recibido la solicitud de acceso será el encargado de centralizar la información y coordinar a los posibles implicados. En todo caso, habrá una única resolución que decidirá conjuntamente sobre el derecho de acceso.*

Y más teniendo en cuenta que, según parece, la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte ha tramitado la mayor parte de los expedientes de subvenciones referidos y, por lo tanto, conoce la documentación

aportada en los mismos y en qué medida puede o no afectar a los intereses de la empresa la divulgación de la información solicitada, o incluso apreciar la concurrencia o no de alguno de los límites alegados.

Aun cuando el órgano que ha recibido la solicitud de acceso sea el encargado de centralizar la información y coordinar a los posibles implicados (lo que al parecer ocurrió en el presente caso, según expone la Conselleria de Participación en su resolución, que recabó la información de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte a través de un pen drive, y la de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública cuando le fue remitida a la ahora Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, que gestionó las subvenciones cuando era Dirección General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia, entonces dependiente de la Conselleria de Justicia), e independientemente de que deba haber una única resolución que decidirá conjuntamente sobre el derecho de acceso, debería constar en el expediente la decisión que sobre el acceso hayan tomado cada una de las dos Consellerias implicadas en la parte del derecho de acceso a la información que les corresponda.
Advertido lo anterior, por parte de este Consejo, con fecha 6 de julio de 2022, se remitió a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte escrito mediante el cual se le concedía, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas, dado que buena parte de la información solicitada por Dª [redacted] se encontraba en poder de dicha Conselleria. Si bien, tal y como consta en el expediente, transcurrido sobradamente el plazo concedido de quince días, no se ha recibido en este Consejo alegación alguna de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

Sexto. – En principio y aunque la información a la que se concedió el acceso mediante resolución dictada por el Subsecretario de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática el 25 de octubre de 2021, pudiera constituir potencialmente información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, habrá que valorar las circunstancias que concurren en el presente caso y, más concretamente, el hecho de que la reclamación en cuestión ha sido presentada por un tercero que se opone al reconocimiento del derecho de acceso a la información.
Cabe señalar que la información, cuyo acceso fue solicitado por Doña [redacted], no se encuentra recogida entre las obligaciones de publicidad activa que podrían afectar al reclamante como posible sujeto obligado, según lo previsto en el artículo 3.1.b de la ley 2/2015, pues el artículo 8.1 c) de la Ley 19/2013, al que se remite el anterior, contempla como mínimo, en relación con las subvenciones, la obligación de publicar … *"las concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios"*. En el mismo sentido se pronuncia la Ley autonómica 2/2015 en su artículo 9.1.e) respecto de la obligación de publicar de los sujetos obligados recogidos en el artículo 2 de dicha Ley.

Séptimo. – Llegados a este punto es necesario analizar si el acceso a la información pública solicitada puede, tal y como alega el reclamante, perjudicar sus derechos e intereses y si concurre alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 o causa de inadmisión del artículo 18, que pudieran restringir el acceso a la misma.

En primer lugar, y por lo que respecta a las causas de inadmisión, el reclamante alega que resulta de aplicación la prevista en el apartado e) del artículo 18 de la Ley 19/2013, estatal de transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes e) que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de este Ley.

En relación con dicha causa de inadmisión, hemos de traer a colación la **Sentencia nº 120/2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid**, en un recurso contra una resolución del CTBG R/530/2018, y en cuya FJ 4º dispone que,
"…el párrafo primero del Preámbulo de la Ley 19/2013 en orden a la finalidad y pretensión de la misma dice "la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los

ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".
...son conclusiones determinantes para la resolución de este recurso que:
- La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.
- Puesto que en definitiva se trata de interpretar y aplicar normas jurídicas a un caso concreto, se hace necesario acudir a los principios y normas generales de interpretación y aplicación...
- Que la interpretación y aplicación de las normas, no debe hacerse con única referencia del precepto o de la norma directamente aplicable, sino en relación sistemática con el conjunto del Ordenamiento Jurídico, en la medida en que sea de aplicación.
- Que el Derecho de Información no se regula solamente por la Constitución y la Ley 19/2013.
- Que no se trata de un derecho absoluto.
- Que dichos límites, no se encuentran únicamente regulados en la Constitución y en la Ley 19/2013, sino en todas las Leyes sectoriales que regulen o puedan regular todas y cada una de las materias relacionadas con la Administración.
- Que, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política a fin de que, los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Pues bien, en el caso que se menciona el solicitante de la información interesaba del Ministerio de Defensa las pruebas de conocimientos y plantilla de resultados de una serie de especialidades, así como las pruebas de inglés y su plantilla de resultados, y los casos prácticos de los últimos cinco años y su resolución correcta, en caso de existir.
Petición de información que, según la Sentencia, *"resulta inadmisible a la luz del citado art. 18.1 e) de la Ley 19/2013 al considerar que la misma es abusiva y no se encuentra justificada con la finalidad de transparencia de dicha norma, explicitada en el trascrito párrafo primero del Preámbulo.*
Carece de toda justificación la pretensión del reclamante a tenor, no solo de lo dicho en orden a la finalidad de la Ley, sino de la norma constitucional y del resto del ordenamiento jurídico".

Trasladando dicha argumentación al caso que nos ocupa, compartimos el criterio de la mencionada sentencia, ya que no olvidemos que lo que la solicitante pide es la documentación justificativa aportada por la entidad reclamante en una serie de subvenciones otorgadas por la Administración, pero no pone en tela de juicio la actuación de los órganos concedentes, ni tampoco es interesada en el procedimiento de subvención. Ni siquiera quiere la documentación para "revisar" una actuación administrativa y conocer cómo se manejan los fondos públicos, cómo se toman las decisiones que le afectan, o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, y tampoco pretende someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, sino que, según consta en el expediente, solicita la información para:
Motivos: -investigación sobre ilícitos en la documentación y datos entregados para solicitar y recibir dinero público. - conocer de qué manera fueron usados mis datos personales para la solicitud y justificación de las dos primeras de las que fui trabajadora. Con el fin de investigar el cruce de facturas entre empresas. Motivo investigación en pleno derecho ciudadano para saber si hay ilícitos en estos trámites".
Por otra parte, la STS 1519/2020, 12 de noviembre de 2020, en su FJ 4º, establece que *"la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, ... una justificación basada en intereses "meramente privados", ... tampoco puede por si sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión del artículo 18.3 LTAIBG.*

La referencia del precepto a la posibilidad de exponer los motivos por los que se solicita la información ha de entenderse a los efectos de la ponderación que deberá efectuarse cuando el derecho de acceso a la información pública entre en colisión con otros bienes o derechos protegidos como los indicados por los artículos 14 y 15 de la LTAIBG…"

Por tanto, a juicio de este Consejo, es perfectamente aplicable el supuesto previsto en el art. 18.1 e) de la Ley 19/2013 al considerar que la misma es abusiva y no se encuentra justificada con la finalidad de transparencia de dicha norma.
Otra cosa es que hubiera solicitado la información sobre cómo se ha concedido tal subvención por la administración o qué criterios se han seguido para su concesión, ya que en ese caso se estaría cuestionando una actuación administrativa sobre unos fondos públicos y concurriría inevitablemente un interés público que justificaría su acceso, pero no es el caso, aquí se está pidiendo la documentación que ha aportado una determinada empresa en un procedimiento de subvención, no para ver si se ha procedido correctamente por la administración, cuya gestión pública no cuestiona, sino para, accediendo a información privada de las empresas, comprobar si en esa documentación se ha cometido alguna irregularidad.

Octavo. - Visto que, además, nos encontramos ante una reclamación planteada por un tercero afectado por una resolución estimatoria del derecho de acceso, es necesario analizar si el acceso a la información pública solicitada puede, tal y como alega el reclamante, perjudicar sus derechos e intereses y si concurre alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 o causa de inadmisión del artículo 18, que pudieran restringir el acceso a la misma.

Así, considera el reclamante que concurren también en el presente caso dos límites al derecho de acceso, concretamente los contemplados en los apartados e) y h) del artículo 14 de la Ley 19/2013.

En cuanto al límite previsto en el **apartado e)** según el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un *"perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios",* de los antecedentes obrantes en el expediente se desprende que la Administración, durante la instrucción del procedimiento de solicitud de acceso, ofició a los distintos órganos judiciales para que informarán sobre la posible existencia de procedimientos en curso que, según manifiesta, concluyó de manera infructuosa al no obtener respuesta o ser esta negativa. E incluso el TSJ indicó la imposibilidad de atender sus peticiones dado que solo se podía solicitar información en aquellos litigios en los que la Abogacía de la Generalitat fuera parte.
Actualmente la situación es distinta, siendo evidente y de conocimiento público la existencia de un procedimiento abierto, del que se han hecho eco diversos medios de comunicación, sobre los mismos hechos de los que trae causa la resolución estimatoria del derecho de acceso en cuestión.
Este Consejo ha venido considerando en algunas de sus resoluciones que este límite es aplicable cuando el acceso a la información venga referido a aquella información que haya sido expresamente elaborada para el procedimiento judicial (Res. 170/2021 Exp. 244/2020), si bien es cierto que, como también afirma este órgano de garantía, en la aplicación de los límites habrá que atenerse a las circunstancias que concurren en cada caso concreto. Por tanto, y aun cuando la información solicitada es información que no ha sido expresamente elaborada para el o los procedimientos judiciales en curso, no podemos obviar el hecho de que aquello que se está solicitando en el presente caso parece que coincide con el objeto del procedimiento judicial en curso por presunto fraude de subvenciones, según la información publicada en diversos medios de comunicación. Cuestión que no podemos dejar de tener en cuenta a la hora de realizar la correspondiente ponderación.

Por lo que se refiere al límite del **apartado h)** del mencionado artículo 14, relativo a que la información cuyo acceso se pretende pudiera suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales del recurrente, alega este último que entre la información solicitada se incluye documentación que revela las condiciones económicas y comerciales entre empresas (programas piloto, memorias justificativas, facturas, informes de auditoría, etc.) y se encuentra vinculada a circunstancias u operaciones que guardan conexión directa con su actividad económica propia, por lo que su acceso dañaría los intereses

económicos y comerciales del reclamante en la medida en que se trata de información interna cuyo acceso solo es posible si preexiste una relación contractual.

Mantiene la Conselleria en su resolución estimatoria que si bien la información solicitada guarda relación con la actividad económica de la empresa, no toda la información relativa a una sociedad y a sus relaciones de negocios puede considerarse digna de la protección que debe garantizarse a los intereses económicos y comerciales. Es decir, no se trata de documentación privada interna de la empresa cuyo conocimiento suponga objetivamente un detrimento de la competitividad de la empresa frente a sus competidores, o debilite su posición en el mercado, o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.
Criterio que no podemos compartir, puesto que habrá que tener en consideración en la ponderación lo alegado por el tercero recurrente en cuanto a que la misma contiene planes piloto, memorias, informes de auditorías y, en definitiva, documentación a la que, si se le diera publicidad, podría causarle perjuicio a sus intereses económicos y comerciales.

Noveno. – Llegados a este punto, y partiendo de lo establecido en el artículo 14.2 de la ley 19/2013 que establece que *"la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso"*, procede mencionar el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el cual se señala que los límites previstos en el artículo 14 *"no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos"*. Esto es, para denegar una solicitud de acceso a información pública no basta con alegar el citado límite, sino que habrá de realizarse para cada caso lo que se ha denominado un *"test del daño"* y un *"test del interés público"*, y decidir a partir de los mismos:

- *"test del daño": "deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable"*
- *"test del interés público": "es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso"*.

Por tanto, y visto todo lo anterior, resulta necesario llevar a cabo la correspondiente ponderación, en la que deberán tenerse en cuenta las circunstancias que concurren en el presente caso, a fin de determinar la posible colisión o no entre el derecho de acceso a la información y otros bienes y derechos protegidos.

No podemos olvidar que el artículo 17.3 de la Ley 19/2013 establece que *"el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud"*.
También la STS 1519/2020 de 12 de noviembre, en su FJ 4º, dispone que *"la referencia del precepto a la posibilidad de exponer los motivos por los que se solicita la información ha de entenderse a los efectos de la ponderación que deberá efectuarse cuando el derecho de acceso a la información pública entre en colisión con otros bienes o derechos protegidos como los indicados por los artículos 14 y 15 de la LTAIBG..."*.
Por tanto, aunque el mero interés privado no implique la concurrencia de causa de inadmisión, sí que podrá ser tenida en cuenta la motivación alegada en la correspondiente ponderación que se lleve a cabo entre los distintos intereses en juego de los afectados.

En relación con el daño que se produciría con la divulgación de la información, considera este Consejo que, atendiendo al caso concreto, y a la existencia de un procedimiento judicial abierto sobre la misma cuestión, es evidente que facilitar la información podría ocasionar un daño mediático al reclamante, que podría ser difícilmente reparable, pudiendo además verse afectado el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24 de la CE.
También podrían verse afectados los intereses económicos y comerciales, ya que, según afirma el reclamante, la información a la que se solicita acceso contiene informes de auditoría, proyectos piloto, y

otras informaciones similares, cuya divulgación podría dar a conocer a sus competidores el funcionamiento de la empresa y su *"management"* y gestión empresarial para maximizar los recursos.

En cuanto al test del interés público, consideramos que en la documentación justificativa aportada por una determinada entidad no hay un interés público como tal. Lo habrá en el modo en que la administración ha gestionado esas subvenciones, en cómo ha distribuido el dinero público, en la cuenta justificativa de la subvención, pero no en los documentos justificativos aportados por la empresa. En esa documentación lo que hay es un interés privado e incluso, en este caso concreto, un interés mediático, pero no concurre un interés público superior que justifique el acceso. No olvidemos, además, que quien solicita la información no es interesada (conforme a la definición del artículo 4 de la Ley 39/2015) en el procedimiento de concesión de la subvención en el que consta la documentación objeto de la solicitud, por lo que tampoco ostenta un derecho privilegiado de acceso a la información.

Así pues, la ponderación llevada a cabo por esta autoridad de garantía no coincide con la realizada por la Conselleria en su resolución estimatoria, ya que aunque esta sí que ha considerado el posible perjuicio que se causaría a los terceros que pudieran aparecer en la documentación justificativa, solventando la vulneración de la protección de datos personales con la disociación de los mismos, no parece haber tenido en cuenta el perjuicio que se causaría al tercero afectado por el acceso, ahora reclamante, con la divulgación de la información, por lo que consideramos que no existe un interés público superior que justifique el acceso a la información solicitada y pueda desplazar los límites alegados, procediendo estimar la reclamación.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, el Consejo Valenciano de Transparencia, acuerda

Estimar la reclamación presentada el 7 de diciembre de 2021 por D. [redacted], en representación de la sociedad Comunicació dels Ports, S.A., ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno contra la resolución de 25 de octubre de 2021 del Subsecretario de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad por la que se estimaba una solicitud de acceso a la información pública presentada por Dª [redacted] el 6 de octubre de 2019.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA

Ricardo García Macho